ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXXII/XXXIII, 14 SECTIO G 1985/1986

Międzyuczelniany Instytut Nauk Politycznych UMCS

Zbigniew SZELIGA

Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w europejskich państwach socjalistycznych

Конституционное регулирование избирательной системы в европейских социалистических странах

Règlement constitutif du système électoral dans les pays socialistes européens

System wyborczy obejmuje całokształt zasad i instytucji postępowania wyborczego, określonych w normach prawnych i politycznych oraz ukształtowanych w praktyce. Ustalenie kształtu systemu wyborczego wymaga więc przeprowadzenia badań na wielu płaszczyznach, a między innymi na płaszczyźnie formalnoprawnej. Uzasadnione są także badania systemu wyborczego na płaszczyźnie prawnoporównawczej. Umożliwiają one bowiem wykorzystanie doświadczeń innych krajów socjalistycznych w doskonaleniu polskiego systemu wyborczego. Przedmiotem niniejszych rozważań są przepisy prawa wyborczego zamieszczone w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych [1], zaś ich celem jest okre-

[1] W niniejszym opracowaniu wykorzystano teksty konstytucji europejskich państw socjalistycznych, znajdujące się w zbiorach Biblioteki Sejmowej. Chodzi zarówno o aktualnie obowiązujące konstytucje, jak i o ustawy zasadnicze obowiązujące w przeszłości. Nie zostały jednak uwzględnione radzieckie konstytucje z r. 1918 i z r. 1924 oraz konstytucje jugosłowiańskie. Konstytucje te regulują system wyborczy na tyle odmiennie od pozostałych konstytucji, że wymagają odrębnego przeanalizowania. Nie dotyczy to pierwszej jugosłowiańskiej konstytucji z r. 1946, która w pierwotnym brzmieniu określała system wyborczy podobnie, jak czyniły to konstytucyjne przepisy obowiązujące w innych państwach. Przeprowadzone jednak w latach pięćdziesiątych zmiany tej konstytucji rozpoczęły kształtowanie się nowej formy systemu wyborczego. Z tego względu Konstytucja Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii z r. 1946 nie została uwzględniona. Nie została też uwzględniona pierwsza węgierska konstytucja z r. 1946 oraz polska tzw. Mała Konstytucja z r. 1947. Konstytucje te posiadały bowiem tymczasowy i niepełny charakter.

ślenie: 1) miejsca konstytucyjnych przepisów wyborczych w ogólnej systematyce konstytucji; 2) zakresu konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego w poszczególnych państwach; 3) sposobu i treści konstytucyjnego unormowania zasad i instytucji, systemu wyborczego; 4) głównych kierunków zmian, jakie dokonały się w zakresie konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego w europejskich krajach socjalistycznych.

I

Przepisy dotyczące systemu wyborczego są zamieszczone w różnych częściach konstytucji. Znajdują się one wśród przepisów regulujących: zasady ustroju politycznego; kompetencje, organizacje i funkcjonowanie przedstawicielskich organów władzy państwowej; prawa i obowiązki obywateli. Są one jednak różnie rozmieszczone. W konstytucjach bułgarskich z r. 1947 i r. 1971 system wyborczy jest regulowany w rozdziałach normujących zasady ustroju politycznego oraz w rozdziałach określających rolę, strukturę i tryb funkcjonowania parlamentu. Dotyczy to również czechosłowackich konstytucji z r. 1948 i r. 1960 oraz Ustawy Konstytucyjnej o Federacji Czechosłowackiej z r. 1968, z tym jednak, że w czechosłowackich aktach konstytucyjnych system wyborczy jest regulowany także w rozdziałach poświęconych organom narodowym. W konstytucjach NRD z r. 1949 i r. 1968 przepisy prawa wyborczego zostały skoncentrowane w rozdziałach dotyczących Izby Ludowej oraz praw i obowiązków obywateli. W konstytucjach albańskich z r. 1946 i r. 1977 oraz w konstytucjach rumuńskich z r. 1948 i r. 1965 przepisy regulujące system wyborczy zostały na ogół równomiernie rozmieszczone we wszystkich wyżej wskazanych częściach konstytucji.

Na szczególną uwagę zasługują konstytucje: Związku Radzieckiego — z 5 XII 1936 r. i 7 X 1977 r., Węgier — z 18 VIII 1949 r., Polski — z 22 VII 1952 r., Rumunii — z 24 IX 1952 r. Wyodrębniają one przepisy prawa wyborczego w formie osobnego rozdziału, zatytułowanego „System wyborczy" (konstytucje radzieckie i rumuńska), „Podstawowe zasady systemu wyborczego" (konstytucja węgierska), „Zasady prawa wyborczego" (konstytucja polska). Rozdział ten zwykle znajduje się bezpośrednio po rozdziale regulującym prawa i obowiązki obywateli, z wyjątkiem konstytucji radzieckiej z r. 1977, gdzie umieszczono go w części czwartej nazwanej „Rady deputowanych ludowych i tryb ich wybierania", a nie w części drugiej, poświęconej prawom i obowiązkom radzieckich obywateli. Warto w tym miejscu dodać, że w Rumunii odstąpiono od wyodrębnienia przepisów prawa wyborczego w formie osobnego rozdziału konstytucji. W rumuńskiej konstytucji z 21 VIII 1965 r. przepisy zamieszczone w rozdziale

ósmym konstytucji z r. 1952 znajdują się w tytule drugim, poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom obywateli. Zajmują więc miejsce, jakie mają w konstytucji rumuńskiej z 13 IV 1948 r.

Zmiana miejsca przepisów prawa wyborczego w systematyce konstytucji występuje rzadko i dotyczy tylko niektórych państw. Występuje ona — poza Związkiem Radzieckim i Rumunią — w NRD, której konstytucja z r. 1968 zawiera w rozdziale poświęconym prawom i obowiązkom obywateli o wiele więcej przepisów prawa wyborczego niż jej poprzedniczka.

II

W poszczególnych europejskich państwach socjalistycznych zakres konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego jest różny. Można jednak wyodrębnić krąg zagadnień, który stanowi przedmiot konstytucyjnej regulacji we wszystkich omawianych państwach. Chodzi o określenie organów uprawnionych do zarządzania wyborów oraz częstotliwości i terminu ich przeprowadzania, zakresu osób, którym przysługują prawa wyborcze, stopnia wpływu poszczególnych wyborców na wyniki wyborów, bezpośredniego lub pośredniego charakteru oddziaływania wyborców na skład przedstawicielskich organów władzy państwowej, tajności aktu głosowania. Zagadnienia te są rozstrzygnięte przez wszystkie konstytucje europejskich krajów socjalistycznych, z wyjątkiem konstytucji NRD z r. 1968, która w ogóle nie wyraża zasady bezpośredniości lub pośredniości wyborów.

Konstytucje określają także organy uprawnione do stwierdzenia ważności wyborów, a niekiedy także termin lub tryb weryfikowania ich prawidłowości. Zagadnienia te nie należą jednak — jak się wydaje — do zakresu systemu wyborczego, choć ściśle się z nim wiążą. System wyborczy obejmuje bowiem zasady i instytucje postępowania wyborczego, które rozpoczyna się z chwilą zarządzenia wyborów, a kończy się w momencie ustalenia ich wyników.[2] Obejmuje on zatem te działania, które zmierza-

[2] Pojęcia system wyborczy i prawo wyborcze są w socjalistycznej nauce prawa państwowego bardzo różnie rozumiane. Zob. np. A. Patrzałek: *Instytucje prawa wyborczego PRL*, Warszawa 1963, ss. 21—33; T. Szymczak: *Ustrój polityczny ZSRR (1936—1976)*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1978, ss. 165—166, zaś w literaturze obcej B. A. Straszun: *Izbiratielnoje prawo socyalisticzeskich gosudarstw*, Moskwa 1963, ss. 11—17; S. Stojczew: *Izbiratielna sistiema na Narodna Republika Byłgarija*, Sofia 1977, s. 17 i n.; S. Zdobinský: Současné socialistické a buržoazni volebni systémy, Praha 1980, ss. 14—34. W niniejszym artykule posługuję się pojęciem systemu wyborczego w znaczeniu używanym w pracy Z. Jarosza: *System wyborczy PRL*, Warszawa 1968, s. 10 i n.

ją do dokonania wyboru przedstawicieli. Stwierdzenie ważności wyborów lub ich nieważności dotyczy wyborów już przeprowadzonych. Są to akty o charakterze kontrolnym, podejmowane przez wybrane już parlamenty i dotyczące uzyskanych już mandatów.[3] Wskazują zresztą na to same konstytucje, które zagadnienia te regulują wśród przepisów normujących rolę, organizację i tryb funkcjonowania socjalistycznych parlamentów, a nie — postępowanie wyborcze.

Wszystkie aktualnie obowiązujące konstytucje przewidują również możliwość odwołania przedstawicieli przed upływem okresu, na jaki zostali wybrani. W socjalistycznej nauce prawa państwowego instytucja odwołania przedstawicieli jest często analizowana łącznie z systemem wyborczym. Staje się to zresztą w pełni zrozumiałe, jeśli uwzględni się następujące okoliczności: 1) w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych przepisy dotyczące instytucji odwoływania przedstawicieli znajdują się zwykle wśród przepisów regulujących podstawowe zasady i instytucje postępowania wyborczego; 2) tryb odwoływania przedstawicieli jest z reguły regulowany w ordynacjach wyborczych; 3) prawo do odwoływania przedstawicieli konstytucje przyznają na ogół wyborcom; 4) mechanizm odwoływania przedstawicieli jest zawsze kształtowany w określonym stosunku do zasad prawa wyborczego; 5) odwoływanie przedstawicieli, tak jak ich wybieranie, to kształtowanie składu osobowego przedstawicielskich organów władzy państwowej. Nie oznacza to jednak, że zaliczenie instytucji odwoływania przedstawicieli do zakresu systemu wyborczego nie wywołuje żadnych wątpliwości.[4] Zasadniczym bowiem celem postępowania wyborczego jest dokonanie wyboru przedstawicieli i powstanie stosunku przedstawicielskiego. W wyniku zaś odwołania

---

[3] Na temat weryfikacji wyborów parlamentarnych zob. A. Patrzałek: *Z zagadnień weryfikacji wyborów parlamentarnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XXXVIII, nr 163, Wrocław 1972, s. 91 i n. W literaturze socjalistycznej weryfikacja mandatów i wyborów jest rozpatrywana także jako przejaw realizacji tzw. funkcji wewnątrzorganizacyjnej parlamentu. Zob. F. Siemieński: *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, ss. 362—363 i powołana tam literatura.

[4] Słusznie stwierdza Z. Jarosz, że problem odwołalności posłów nie należy z formalnego punktu widzenia do toku postępowania wyborczego, choć istnieje między nimi oczywisty i bardzo ścisły związek oraz, że zasada odpowiedzialności i odwołalności jest jedną z fundamentalnych zasad socjalistycznego systemu przedstawicielskiego, a nie prawa wyborczego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zob. Jarosz: *op. cit.*, s. 28. Na takim samym stanowisku stoi — jak się wydaje — A. Patrzałek, który w cyt. wyżej monografii nie zajmuje się problematyką odwołalności przedstawicieli. Również w literaturze obcej zasada odpowiedzialności i odwołalności przedstawicieli nie zawsze jest zaliczana do zasad systemu wyborczego. Zob. np. B. Spasow, A. Angiełow: *Gosudarstwiennoje prawo Narodnoj Riespubliki Bułgarii*. Moskwa 1962, ss. 567, 576.

przedstawiciela następuje zakończenie stosunku przedstawicielskiego. Instytucja odwołania wiąże się więc ściśle z prawno-polityczną sytuacją przedstawiciela pozostającego w określonym stosunku przedstawicielskim. Najpełniej uwzględnia to radziecka konstytucja z r. 1977, która wyraża zasadę odwołalności deputowanych w rozdziale 14, zatytułowanym „Deputowany ludowy”, a nie w rozdziale 13, regulującym system wyborczy.[5]

Niektóre konstytucje regulują system wyborczy w szerszym — niż wynika to z dotychczasowych rozważań — zakresie. Chodzi przede wszystkim o następujące konstytucje: NRD — z r. 1949 i r. 1968, PRL — z r. 1952, rumuńskie z r. 1952 i r. 1965 oraz radzieckie z r. 1936 i r. 1977. Konstytucje te wskazują na podmioty dysponujące prawem zgłaszania (wysuwania) kandydatów na przedstawicieli[6], a także regulują — z wyjątkiem konstytucji PRL — inne zagadnienia postępowania wyborczego. W szczególności: konstytucja NRD z r. 1949 wyraża zasadę proporcjonalnego podziału mandatu[7], jednak nie mającą zastosowania w praktyce ze względu na partyjno-polityczną strukturę tego państwa; konstytucja NRD z r. 1968 wskazuje na demokratyczny sposób tworzenia komisji wyborczych[8]; konstytucje rumuńskie z r. 1952 i r. 1965 wyraźnie przyjmują system jednomandatowych okręgów wyborczych[9]; konstytucja radziecka z r. 1977 określa skład komisji wyborczych, przyznaje obywatelom i organizacjom społecznym prawo do swobodnego i wszechstronnego dyskutowania nad doborem kandydatów na przedstawicieli oraz prawo do agitowania w prasie, telewizji i w radiu, ustala zasadę, że wydatki związane z przeprowadzeniem wyborów ponosi państwo[10].

Łatwo zauważyć, że w europejskich państwach socjalistycznych niektóre zagadnienia postępowania wyborczego — jak choćby zagadnienie okręgów wyborczych, czy też komisji wyborczych — są wyjątkowo konstytucyjnie regulowane. Łatwo też zauważyć, że w omawianych państwach konstytucyjna regulacja systemu wyborczego nie jest pełna.[11]

---

[5] Art. 107 konstytucji radzieckiej z r. 1977.

[6] Art. 13 i 53 ust. 1 konstytucji NRD z r. 1949 oraz art. 22 ust. 2 konstytucji NRD z r. 1968; art. 100 konstytucji PRL z r. 1952; art. 100 ust. 2 konstytucji rumuńskiej z r. 1952 oraz art. 25 ust. 4 konstytucji rumuńskiej z r. 1965; art. 141 konstytucji radzieckiej z r. 1936 oraz art. 100 ust. 1 konstytucji radzieckiej z r. 1977.

[7] Art. 51 ust. 2 konstytucji.

[8] Art. 22 ust. 3 konstytucji.

[9] Art. 25 konstytucji z r. 1952 w brzmieniu obowiązującym od 29 XII 1964 r. i art. 44 ust. 1 konstytucji z r. 1965.

[10] Art. 100 ust. 2 i 3 oraz art. 101 ust. 1 konstytucji.

[11] Zob. J. Stembrowicz: *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 5, s. 21. Słusznie on postuluje objęcie konstytucyjnym uregulowaniem zasad całego postępowania wyborczego, a przede

W szczególności konstytucje nie określają sposobu głosowania, zasad ustalania wyników wyborów [12], sposobu uzupełniania składu organów przedstawicielskich w czasie trwania kadencji. Dotyczy to nawet Rumunii i Związku Radzieckiego, których konstytucje normują system wyborczy w najszerszym zakresie.

Konstytucje regulują system wyborczy zarówno do parlamentu, jak i terenowych przedstawicielskich organów władzy państwowej. Zdecydowana większość konstytucyjnych przepisów prawa wyborczego dotyczy wszystkich przedstawicielskich organów władzy, co wynika z treści tych przepisów, a wyjątkowo — z zamieszczonego w konstytucjach oddzielnego przepisu, według którego wybór członków terenowych organów przedstawicielskich odbywa się zgodnie z zasadami ustalonymi przy wyborze deputowanych do parlamentu.[13] Należy jednak zaznaczyć, że konstytucyjna regulacja systemu wyborczego do parlamentu jest na ogół szersza od konstytucyjnego unormowania tego systemu do organów terenowych. W szczególności konstytucje nie określają terminu przeprowadzania wyborów terenowych oraz — z wyjątkiem konstytucji ZSRR z r. 1977 — terminu ich wyznaczania.

Zakres konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego nie ulega istotniejszym zmianom. Wyraźne poszerzenie zakresu tej regulacji występuje jedynie w Rumunii i w Związku Radzieckim.[14] W pozostałych państwach krąg zagadnień stanowiących przedmiot konstytucyjnych przepisów prawa wyborczego ulega tylko nieznacznemu rozszerzeniu lub zawężeniu. Tak na przykład w Czechosłowacji konstytucja z r. 1960 określa — czego nie czyni konstytucja z r. 1948 — organ uprawniony do zarządzania wyborów terenowych oraz długość kadencji terenowych przedstawicielskich organów władzy (częstotliwość przeprowadzania wyborów terenowych), zaś na Węgrzech w r. 1972 konstytucyjnie uregulowano formę kreowania rad szczebla ponadpodstawowego, co wiąże się — o czym niżej — z reformą całego systemu wyborczego. Natomiast w Polsce nastąpiło nie-

---

wszystkim wysuwania i zgłaszania kandydatów. Dyskusyjny jest natomiast zakres i stopień unormowania mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów w ordynacjach wyborczych. Zob. np. W. Skrzydło: *System wyborczy do Sejmu* [w:] *Sejm PRL*. Praca zbiorowa pod red. A. Burdy, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1975, s. 170 oraz B. Zawadzka: *W sprawie reformy systemu wyborczego*, „Państwo i Prawo" 1983, nr 11, s. 44.

[12] Jedyną konstytucją, która określa zasadę ustalania wyników wyborów, jest konstytucja NRD z r. 1949.

[13] Zob. art. 140 ust. 3 konstytucji NRD z r. 1949 oraz § 30 ust. 2 konstytucji węgierskiej z r. 1949.

[14] W Rumunii konstytucja z r. 1952 reguluje system wyborczy znacznie szerzej niż konstytucja z r. 1948, zaś w Związku Radzieckim konstytucja z r. 1977 normuje o wiele więcej zagadnień postępowania wyborczego niż konstytucja z r. 1936.

znaczne zawężenie zakresu konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej, skoro w r. 1960 wyeliminowano z przepisów konstytucji zasadę wyboru posłów w okręgach wyborczych, zaś od r. 1976 określenie długości kadencji rad narodowych przestało stanowić przedmiot konstytucyjnych przepisów. Nieco inaczej należy potraktować zmiany zakresu konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego, jakie wystąpiły w NRD. Konstytucja NRD z r. 1968 wyraziła zasadę kierowania wyborami przez demokratycznie utworzone komisje wyborcze, której nie formułowała poprzednia konstytucja, ale za to nie znalazły się w niej właściwe dla konstytucji z r. 1949 takie zasady prawa wyborczego, jak zasada proporcjonalnego podziału mandatów czy zasada bezpośredniości wyborów.

III

Konstytucje europejskich państw socjalistycznych rozmaicie regulują poszczególne zasady i instytucje systemu wyborczego. Różny jest przede wszystkim sposób i stopień szczegółowości konstytucyjnej regulacji określonych zagadnień systemu wyborcezgo. Ograniczone ramy opracowania uniemożliwiają zanalizowanie konstytucyjnych przepisów określających częstotliwość przeprowadzania wyborów oraz terminy ich zarządzania (wyznaczania) i przeprowadzania. W dalszym ciągu zostaną tylko omówione przepisy konstytucji dotyczące tradycyjnych zasad prawa wyborczego oraz wysuwania i zgłaszania kandydatów na przedstawicieli.[15]

1

Istotnym zagadnieniem, stanowiącym przedmiot konstytucyjnych przepisów prawa wyborczego, jest ustalenie zakresu osób, którym przysługują prawa wyborcze. Zakres tych osób wyznacza zasada powszechności prawa wyborczego. Opierając wybory przedstawicieli na zasadzie powszechności prawa wyborczego, wyborów lub głosowania, konstytucje europejskich państw socjalistycznych określają jej treść.[16] Przyznają bo-

[15] W dalszych rozważaniach szczególnie pomocne okazały się cytowane wyżej prace Z. Jarosza, A. Patrzałka, S. Stojczewa, B. A. Straszuna, a także monografia B. Zawadzkiej: *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław 1980 wraz z powołaną w niej literaturą.

[16] Treść zasady powszechności prawa wyborczego określają następujące artykuły konstytucji europejskich krajów socjalistycznych; art. 16 konstytucji albańskiej z r. 1946 oraz art. 43 konstytucji albańskiej z r. 1977; art. 3 konstytucji bułgarskiej z r. 1947 oraz art. 6 ust. 3 konstytucji bułgarskiej z r. 1971; art. IV ust. 2 konstytu-

wiem prawo wybierania i prawo wybieralności każdemu obywatelowi lub wszystkim obywatelom, którzy osiągnęli określony wiek.

Granica wieku, niezbędna do posiadania czynnego prawa wyborczego, wynosi 18 lat. Do uzyskania zaś biernego prawa wyborczego konstytucje ustalają różną granicę wieku. Jedne przyznają obywatelom prawo wybieralności z chwilą ukończenia 18 lat (konstytucje albańskie, bułgarskie, konstytucja NRD z r. 1968 w brzmieniu obowiązującym od r. 1974, konstytucja węgierska z r. 1949, konstytucja radziecka z r. 1936. w brzmieniu obowiązującym do r. 1945). Inne przyznają obywatelom bierne prawo wyborcze z chwilą ukończenia 21 lat (konstytucje czechosłowackie), a nawet 23 lat (konstytucje rumuńskie). Są też i takie konstytucje, które wymagają ukończenia 18 lat przy wyborach do terenowych organów przedstawicielskich oraz 21 lat przy wyborach parlamentarnych (konstytucja NRD z r. 1968 w brzmieniu obowiązującym do r. 1974, konstytucja PRL z r. 1952, konstytucja ZSRR z r. 1977 [17]).

Zmiany granicy wieku wymaganego do uzyskania prawa wyborczego występują tylko w ZSRR oraz w NRD i dotyczą wyłącznie prawa wybieralności do parlamentu. W Związku Radzieckim polegają one na podwyższeniu granicy wieku z 18 do 23 lat (zmiana konstytucji z r. 1936 przeprowadzona w r. 1945), a następnie na jej obniżeniu z 23 do 21 lat (konstytucja radziecka z r. 1977). Poprzednio granicę wieku obniżono w NRD, gdzie od r. 1974 bierne prawo wyborcze do Izby Ludowej posiadają obywatele, którzy osiągnęli 18 lat, a nie — jak dawniej — 21 lat.

Konstytucje niektórych państw socjalistycznych nie poprzestają jednak na ogólnym sformułowaniu treści zasady powszechności. Ustalają mianowicie, że prawa wyborcze przysługują wszystkim obywatelom bez względu na płeć, narodowość, rasę, wyznanie, a także poziom kulturalny (konstytucja albańska z r. 1946), miejsce zamieszkania (konstytucja albańska z r. 1946 oraz konstytucja radziecka z r. 1936), pochodzenie społeczne i stan majątkowy (konstytucje bułgarskie, konstytucja PRL, konstytucja ZSRR z r. 1936), poprzednią działalność (konstytucja ZSRR z r. 1936), wykształcenie (konstytucje bułgarskie, konstytucja PRL, konstytucje rumuńskie z r. 1948 i z r. 1952, konstytucja radziecka z r. 1936), czas zamieszkania (konstytucja PRL oraz konstytucja rumuńska z r. 1952),

cji czechosłowackiej z r. 1948 oraz art. 52 konstytucji NRD z r. 1949; art. 22 ust. 1 i 2 konstytucji NRD z r. 1968; art. 95 i 96 konstytucji PRL z r. 1952; art. 18 konstytucji rumuńskiej z r. 1948, art. 94 konstytucji rumuńskiej z r. 1952, oraz art. 25 konstytucji rumuńskiej z r. 1965; § 63 i 65 konstytucji węgierskiej z r. 1949 oraz § 72 i § 73 konstytucji węgierskiej z r. 1949 w brzmieniu obowiązującym od r. 1972; art. 135 konstytucji ZSRR z r. 1936 oraz art. 96 konstytucji ZSRR z r. 1977.

[17] Konstytucja ZSRR z r. 1936 w brzmieniu obowiązującym od r. 1945 wymagała ukończenia 23 lat do uzyskania biernego prawa wyborczego do Rady Najwyższej ZSRR.

zawód (konstytucje bułgarskie, konstytucja PRL, konstytucje rumuńskie z r. 1948 i z r. 1952), stanowisko służbowe (konstytucja bułgarska z r. 1971).

Zamieszczenie w niektórych konstytucjach przepisów uniezależniających prawa wyborcze od płci, narodowości, rasy, wyznania itp. jest równoznaczne z ustaleniem wyraźnego zakazu stosowania cenzusów, ograniczających prawa wyborcze obywateli. Wyliczenie tych cenzusów ma charakter przykładowy i obejmuje najbardziej typowe cenzusy znane z historii prawodawstwa burżuazyjnego. Nie oznacza to jednak, że stosowanie innych, nie wymienionych w konstytucjach, cenzusów jest dopuszczalne. Zasada powszechności ma bowiem walor zasady generalnej i powinna być rozumiana w sposób maksymalnie szeroki. Co więcej, wyjątki od tej zasady są — o czym niżej — wyraźnie konstytucyjnie przewidziane. Celem zaś przepisów antycenzusowych, zamieszczonych w niektórych konstytucjach, jest określenie treści zasady powszechności, a w konsekwencji stworzenie gwarancji dla jej nienaruszania.

Przyznając wszystkim obywatelom prawa wyborcze, większość konstytucji ustanawia wyjątki od zasady powszechności. Konstytucje te określają następujące kategorie osób, które nie posiadają praw wyborczych: osoby chore umysłowo (konstytucja albańska z r. 1977, konstytucja PRL, konstytucje radzieckie, konstytucja rumuńska z r. 1965, konstytucja węgierska z r. 1949); osoby aresztowane oraz pozbawione praw obywatelskich i politycznych wyrokiem sądu (konstytucja bułgarska z r. 1947); osoby pozostające pod całkowitą kuratelą (konstytucja bułgarska z r. 1971), osoby ukarane za wyliczone w konstytucji przestępstwa (konstytucja NRD z r. 1949); osoby pozbawione orzeczeniem sądowym praw publicznych (konstytucja PRL) lub praw wyborczych (konstytucja albańska z r. 1977 oraz konstytucje rumuńskie z r. 1952 i z r. 1965); osoby pozbawione praw cywilnych i politycznych (konstytucja rumuńska z r. 1948); osoby uznane przez właściwe organy za niegodne na podstawie ustawy (konstytucje rumuńskie z r. 1948 i z r. 1952); wrogowie ludu pracującego (konstytucja węgierska z r. 1949 w brzmieniu obowiązującym do r. 1972).

Celem konstytucyjnych przepisów, określających przypadki pozbawiania praw wyborczych, jest stworzenie gwarancji nienaruszalności zasady powszechności. Nie dotyczy to jednak przepisów konstytucji NRD z r. 1949. Konstytucja ta nie określa bowiem przypadków pozbawienia praw wyborczych w powiązaniu z zasadą powszechności, lecz przewiduje utratę czynnego i biernego prawa wyborczego przez osobę ukaraną za wyliczone w niej przestępstwa.[18] Jest to więc ustalenie dodatkowej sankcji

[18] Zob. art. 6 ust. 2 i 3 konstytucji.

za czyny w niej określone, a nie stworzenie gwarancji nienaruszalności zasady powszechności prawa wyborczego.

Łatwo zauważyć, iż ustalone w konstytucjach wyjątki od zasady powszechności są często ogólnikowo określone, co nie wzmacnia gwarancji jej nienaruszalności. Występuje to zwłaszcza w dawniejszych konstytucjach. Niektóre nowsze konstytucje bardziej precyzyjnie ustalają kategorie osób, którym nie przysługują prawa wyborcze i — jak się wydaje — zawężają krąg tych osób. Konstytucja bułgarska z r. 1971 nie przyznaje praw wyborczych wyłącznie osobom znajdującym się pod całkowitą kuratelą, podczas gdy jej poprzedniczka z r. 1947 wyłączała z wyborów osoby aresztowane oraz pozbawione praw obywatelskich i politycznych wyrokiem sądu. Konstytucja rumuńska z r. 1965 rezygnuje z posługiwania się szeroką kategorią „osób niegodnych" czynnego i biernego prawa wyborczego, która występowała w poprzednich rumuńskich konstytucjach i pozbawia praw wyborczych osoby chore umysłowo lub dotknięte niedorozwojem umysłowym oraz osoby pozbawione tych praw na określony czas skazującym wyrokiem sądu. Konstytucja ZSRR z r. 1977 pozbawia praw wyborczych osoby umysłowo chore i wymaga — czego nie czyniła radziecka konstytucja z r. 1936 — uznania danej osoby za chorą umysłowo w trybie ustalonym przez ustawę.

Przepisy ustalające wyjątki od zasady powszechności zostały zamieszczone w większości konstytucji europejskich państw socjalistycznych. Są to na ogół konstytucje, które jednocześnie zawierają tzw. przepisy antycenzusowe. Nie dotyczy to jednak konstytucji rumuńskiej z r. 1965, węgierskiej z r. 1949 oraz radzieckiej z r. 1977. Konstytucje te określają wyjątki od zasady powszechności, mimo że nie wyliczają cenzusów, których stosowanie jest zakazane. Nie wszystkie konstytucje, zawierające przepisy antycenzusowe, określają przypadki pozbawiania praw wyborczych. Konstytucja albańska z r. 1946, przyznając prawa wyborcze wszystkim obywatelom, którzy ukończyli 18 rok życia, bez względu na płeć, narodowość, rasę, wyznanie, poziom kulturalny i miejsce zamieszkania, w całości przekazuje ustalenia wyjątków od zasady powszechności do ustawowej regulacji.[19]

Osobną grupę stanowią konstytucje, w których brak jest zarówno przepisów antycenzusowych, jak i przepisów określających krąg osób, którym nie przysługują prawa wyborcze. Chodzi o konstytucje czechosłowackie, konstytucje NRD z r. 1968 i o konstytucję węgierską z r. 1949 w brzmieniu obowiązującym od r. 1972. O ile jednak konstytucje dwóch

[19] Zob. art. 16 ust. 4 konstytucji.

pierwszych państw w ogóle nie poruszają problemu wyłączenia określonych osób z wyborów, o tyle węgierska konstytucja w całości przekazuje rozstrzygnięcie tego problemu do ustawowej regulacji.[20]

Wyraźne wskazanie, w jakim znaczeniu prawa wyborcze mają charakter „powszechny", staje się zrozumiałe, jeśli się zważy, że zasada powszechności wyborów nie należy do pojęć, które w tradycyjnych rozwiązaniach ustrojowych posiadają ściśle i jednoznacznie określony sens. Krąg wyborców — przy ogólnie sformułowanej konstytucyjnej zasadzie prawa wyborczego — jest w doktrynie, przepisach prawnych i praktyce różnie ustalany. Dlatego też w wielu państwach socjalistycznych uznano za celowe względnie szczegółowe określenie jej treści.

W niektórych jednak państwach, a mianowicie w Czechosłowacji, w NRD i na Węgrzech treść zasady powszechności prawa wyborczego była i jest konstytucyjnie ogólnie normowana. W innych, jak w Albanii, Rumunii i w Związku Radzieckim, ustawodawca konstytucyjny uznał, że jej treść została na tyle dostatecznie ugruntowana, że w aktualnie obowiązujących konstytucjach nie zamieścił dodatkowych ustaleń dotyczących treści tej zasady w formie tzw. przepisów antycenzusowych, mimo że były one zawarte w poprzednich ustawach zasadniczych. Brak przepisów antycenzusowych został jednak zrekompensowany bardziej precyzyjnym określeniem wyjątków od zasady powszechności prawa wyborczego, a nawet — jak to miało miejsce w Albanii — ustaleniem tych wyjątków. Wydaje się, że kierunek zmian, jaki miał miejsce w Albanii, Rumunii i w Związku Radzieckim, zasługuje na uwagę. W warunkach pełnej realizacji zasady powszechności prawa wyborczego realizacja tej zasady nie musi być gwarantowana przez rozbudowany system przepisów antycenzusowych. Wystarczające jest zamieszczenie w konstytucji przepisów określających wyjątki od omawianej zasady, ale za to w sposób precyzyjny i wyczerpujący.

2

Kolejnym zagadnieniem, stanowiącym przedmiot konstytucyjnych przepisów prawa wyborczego, jest określenie stopnia wpływu poszczególnych wyborców na wyniki wyborów. Stopień ten określa zasada równości prawa wyborczego, wymieniona we wszystkich konstytucjach europejskich państw socjalistycznych. Konstytucyjne przepisy, dotyczące za-

[20] § 72 ust. 3 konstytucji węgierskiej w brzmieniu obowiązującym od r. 1972.

sady równości, są jednak bardzo lakoniczne.[21] Większość konstytucji ogranicza się właściwie do jej sformułowania. Pozostałe zaś konstytucje zawierają bardzo lakoniczne przepisy, na podstawie których można tylko ogólnie określić konstytucyjną treść zasady równości prawa wyborczego.

W doktrynie, przepisach prawnych i w praktyce treść zasady równości prawa wyborczego jest różnie rozumiana. W każdym jednak przypadku podkreśla się, że jej treść obejmuje zasadę dysponowania przez każdego wyborcę jednym i tylko jednym głosem lub większą liczbą głosów, ale zawsze jednakową. Wymieniona zatem w konstytucjach zasada równości prawa wyborczego oznacza przyznanie każdemu wyborcy jednego głosu lub takiej samej liczby głosów. Niektóre jednak konstytucje w sposób wyraźny przyznają każdemu obywatelowi jeden głos, a ponadto ustalają, że „wszystkie głosy są równe" (konstytucja węgierska z r. 1949), lub że „wszyscy obywatele biorą udział w wyborach na równych zasadach" (konstytucje radzieckie z r. 1936 i z r. 1977 oraz konstytucja rumuńska z r. 1952). Konstytucje te wychodzą z założenia, że sama zasada jednego głosu nie zapewnia poszczególnym wyborcom jednakowego wpływu na wyniki głosowania. Wpływ ten zależy bowiem nie tylko od jednakowej liczby głosów, jaką posiada każdy z obywateli, lecz również od równej „siły" głosów, mierzonej stosunkiem liczby wyborców w okręgu do liczby obsadzanych w nim mandatów i od stworzenia dla wszystkich takich samych warunków korzystania z praw wyborczych. Właśnie dlatego konstytucje węgierska i rumuńska oraz konstytucje radzieckie odróżniają zasadę równości w sensie materialnym (zasada jednakowej siły głosów i równych warunków korzystania z praw wyborczych) od zasady równości w sensie formalnym (zasada jednego głosu).

O ile jednak konstytucja węgierska z r. 1949 określa zasadę równości prawa wyborczego przy pomocy ogólnej formuły ustalającej, że „wszystkie głosy są równe", o tyle konstytucja rumuńska z r. 1952 w brzmieniu obowiązującym do r. 1964 ustala stałą normę przedstawicielstwa, stanowiącą gwarancję dla równej siły głosów w wyborach parlamentarnych. Przewiduje ona, że członków Wielkiego Zgromadzenia Na-

[21] Konstytucyjne przepisy, dotyczące zasady równości prawa wyborczego, zawarte są w: art. 5 i 16 konstytucji albańskiej z r. 1946 oraz art. 8 i 40 konstytucji albańskiej z r. 1977; art. 2 i 3 konstytucji bułgarskiej z r. 1947 oraz art. 6 konstytucji bułgarskiej z r. 1971; art. IV konstytucji czechosłowackiej z r. 1948 oraz art. 3 konstytucji czechosłowackiej z r. 1960; art. 51 konstytucji NRD z r. 1949 oraz art. 54 konstytucji NRD z r. 1968; art. 94, 97, 98 konstytucji PRL; art. 3 i 77 konstytucji rumuńskiej z r. 1948; art. 25, 93, 95, 96, 97 konstytucji rumuńskiej z r. 1952, art. 4, 25, 44 konstytucji rumuńskiej z r. 1965; § 64 konstytucji węgierskiej z r. 1949 oraz § 72 konstytucji węgierskiej z r. 1949 w brzmieniu obowiązującym od r. 1972; art. 136, 137, 138 konstytucji ZSRR z r. 1936 oraz art. 95 i 97 konstytucji ZSRR z r. 1977.

rodowego wybierają obywatele „[...] w okręgach wyborczych w stosunku 1 deputowany na 40 000 mieszkańców.” Ustalenie zaś norm przedstawicielstwa stosowanych w wyborach do rad ludowych przekazuje do ustawowej regulacji.[22]

Stałą normę przedstawicielstwa stosowaną w wyborach parlamentarnych ustala zresztą wiele dawniejszych konstytucji europejskich państw socjalistycznych, a wśród nich i te, które wyraźnie nie odróżniają formalnego od materialnego aspektu zasady równości prawa wyborczego. Normy tej nie określają jednak konstytucje NRD z r. 1949, konstytucja węgierska z r. 1949, konstytucja czechosłowacka z r. 1948 w brzmieniu obowiązującym do r. 1954 oraz konstytucja Rumuńskiej Republiki Ludowej z r. 1948, przewiduje ona jednak ustalenie normy przedstawicielstwa w ordynacji wyborczej.[23]

Stała norma przedstawicielstwa nie tylko wyznacza liczbę mandatów proporcjonalnie do liczby ludności (wyborców), lecz zarazem pośrednio określa ogólną liczbę członków organu przedstawicielskiego odpowiednio do liczby ludności w danej jednostce podziału terytorialnego lub w całym państwie. Ustalenie tej normy w konstytucjach powoduje zatem stały wzrost liczby członków parlamentu w miarę wzrostu liczby wyborców. Dążąc do uniezależnienia składu liczbowego parlamentu od wzrostu ludności ustawodawca konstytucyjny w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych odstępuje od zamieszczenia w konstytucjach stałych norm przedstawicielstwa i ustala stałą liczbę posłów. W konsekwencji konstytucje uchwalone lub zmienione w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych na ogół nie stwarzają gwarancji dla równej „siły” głosów w formie ustalenia stałych norm przedstawicielstwa stosowanych w wyborach parlamentarnych. Nie dotyczy to jednak — jak się wydaje — konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z r. 1965. Konstytucja ta, rezygnując z ustalenia stałej, wyrażonej cyfrowo, normy przedstawicielstwa, a także — nawiasem mówiąc — z wyraźnego odróżnienia formalnego od materialnego aspektu zasady równości — przewiduje, że „deputowanych do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego wybiera się w okręgach wyborczych o jednakowej liczbie mieszkańców” oraz, że „w każdym okręgu wyborczym wybiera się jednego deputowanego”.[24] Podobne wymagania ustala ona dla wyborów terenowych do rad ludowych. Inaczej natomiast ujmuje problem gwarancji dla równej „siły” głosów Konstytucja Ludowej Republiki Bułgarii z r. 1971 oraz Konstytucja Związku Radzieckiego

---

[22] Art. 25 ust. 1 i art. 52 ust. 2 konstytucji rumuńskiej z r. 1952 w brzmieniu obowiązującym do 29 XII 1964 r.

[23] Art. 47 konstytucji rumuńskiej z r. 1948.

[24] Art. 44 ust. 1 i 2 konstytucji.

z r. 1977. Konstytucje te wprawdzie wymagają, aby w wyborach parlamentarnych okręgi wyborcze miały jednakową liczbę mieszkańców, jednak nie określają w sposób wyraźny liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi.[25]

3

Stopień wpływu wyborców na skład organów przedstawicielskich określa nie tylko zasada równości prawa wyborczego, lecz również bezpośredni lub pośredni charakter wyborów. Analizowane konstytucje opierają wybory na zasadzie bezpośredniości, a tylko najzupełniej wyjątkowo i w ograniczonym zakresie przewidują wybory pośrednie. Warto w tym miejscu przypomnieć, że jedyną konstytucją, która nie formułuje zasady bezpośredniości wyborów, jest konstytucja NRD z r. 1968. Jej pominięcie można — jak się wydaje — uzasadnić faktem wyboru przedstawicieli Berlina do Izby Ludowej przez przedstawicielstwo miejskie, co stanowi konsekwencję odrębnego statusu tego miasta, nie uwzględnianego zresztą w konstytucji.[26]

Konstytucyjne przepisy dotyczące zasady bezpośredniości mają charakter bardzo zwięzły i ograniczają się jedynie do wymienienia zasady bezpośredniości, obok zasady powszechności i równości wyborów. Nie dotyczy to tylko konstytucji radzieckich z r. 1936 i z r. 1977 oraz konstytucji rumuńskiej z r. 1952. Wymieniając zasadę bezpośredniości wyborów konstytucje te próbują jednocześnie precyzować jej treść przy pomocy następujących sformułowań: „Wybory do wszystkich rad delegatów ludu pracującego, począwszy od wiejskiej i miejskiej rady delegatów ludu pracującego aż do Rady Najwyższej ZSRR włącznie, dokonywane są przez obywateli wprost w drodze bezpośrednich wyborów.”[27] „Deputowani do wszystkich rad deputowanych ludowych wybierani są przez obywateli bezpośrednio.”[28] „W wyborach do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego i rad ludowych pracujący obywatele Rumuńskiej Republiki Ludowej

---

[25] Zob. art. 68 konstytucji bułgarskiej z r. 1971 oraz art. 100 ust. 2 konstytucji radzieckiej z r. 1977.

[26] Zob. L. Janicki: *Ewolucja ustroju politycznego NRD*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1974, s. 114. Zob. też W. Majewski: *Nowa socjalistyczna konstytucja NRD (tryb uchwalania i podstawowe postanowienia)*. „Studia Nauk Politycznych" 1970, nr 4, ss. 173—174, który uważa, że zasada bezpośredniości wynika z konstytucyjnych postanowień „dotyczących wyboru deputowanych przez naród, czy przedstawicieli do organów terenowych przez uprawnionych do głosowania obywateli". Trudno zgodzić się z tym poglądem, skoro naród może wybierać deputowanych nie tylko bezpośrednio, lecz również pośrednio.

[27] Art. 139 konstytucji ZSRR z r. 1936.

[28] Art. 98 konstytucji ZSRR z r. 1977.

uczestniczą w drodze bezpośrednich wyborów." [29] Ostatnie sformułowanie nie znajduje się jednak w aktualnie obowiązującej konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii.

Ustalenie w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych zasady bezpośredniości samo przez się wyklucza możliwość dokonywania wyboru przedstawicieli w sposób pośredni. Dotyczy to zarówno wyborów parlamentarnych, jak i terenowych. Odstępstwa zaś od konstytucyjnej zasady bezpośredniości wyborów powinny zostać przewidziane w samej konstytucji. Nie uczyniono tego jednak na Węgrzech, gdzie w październiku 1970 r. węgierski parlament uchwalił ustawę o zmianie dotychczasowych przepisów w sprawie wyborów posłów do parlamentu i członków rad narodowych, wprowadzającą między innymi wybory pośrednie do rad szczebla wojewódzkiego. Ustawa ta formalnie nie nowelizuje konstytucji węgierskiej z r. 1949, choć przy jej uchwaleniu zastosowano tryb wymagany przy zmianie konstytucji.[30] Wprowadzone do ordynacji wyborczej zmiany uwzględniono w konstytucji dopiero 19 IV 1972 r., przy okazji dokonania szerokiej nowelizacji jej treści. W wyniku tej nowelizacji organy przedstawicielskie działające na dwóch szczeblach, a mianowicie: parlament (Zgromadzenie Krajowe) oraz rady lokalne (gminne, miejskie i dzielnicowe w stolicy) są wybierane przez obywateli bezpośrednio, natomiast Rada Stołeczna w Budapeszcie oraz rady wojewódzkie są wybierane przez rady szczebla najniższego, tj. przez rady gminne i miejskie, a w Budapeszcie przez rady dzielnicowe.[31]

Konstytucja węgierska z r. 1949 nie jest jedyną konstytucją, która przewiduje wybory pośrednie. Pomijając radzieckie konstytucje z r. 1918 i z r. 1924 oraz konstytucje jugosłowiańskie, przewidujące wybory pośrednie, pośredni sposób wybierania przedstawicieli zakłada konstytucja NRD z r. 1949 w pierwotnym brzmieniu oraz ustawa konstytucyjna nr 143 z 27 X 1968 r. o federacji czechosłowackiej. Według konstytucji NRD z r. 1949 wybory pośrednie stosowano przy kreowaniu Izby Krajów formalnie istniejącej do 8 października 1958 r. Izbę tę bowiem wybierały parlamenty krajowe, a od r. 1952, gdy kraje zostały pozbawione charakteru polityczno-administracyjnego — przedstawicielstwa ludowe okręgów z obszaru poszczególnych krajów, które w tym celu zbierały się na wspólne posiedzenie.[32] Wybory pośrednie dopuszcza też ustawa konstytucyjna

---

[29] Art. 98 konstytucji rumuńskiej z r. 1952.

[30] Zob. M. Rybicki: *Zmiany w systemie wyborczym w Węgierskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo" 1971, nr 3—4, s. 497. O przyczynach zreformowania w r. 1970 węgierskiego systemu wyborczego zob. T. Szymczak: *Reforma prawa wyborczego WRL*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1973, nr 10.

[31] § 71 ust. 1 i 2 konstytucji.

[32] Zob. L. Janicki: Ustrój polityczny NRD, Poznań 1964, ss. 25 i 87.

z r. 1968. Ustawa ta przewiduje, że do czasu wyboru Zgromadzenia Federalnego w sposób w niej określony, „Zgromadzenie Narodowe w dotychczasowym składzie staje się Izbą Ludu Zgromadzenia Federalnego", zaś „[...] posłów do Izby Narodów wybierze Czeska Rada Narodowa i Słowacka Rada Narodowa [...] spośród swych członków nie będących posłami do Zgromadzenia Narodowego." [33] W ten sposób Izba Ludu pierwszego Zgromadzenia Federalnego pochodzi z wyborów bezpośrednich, zaś Izba Narodów — z wyborów pośrednich i to nie cała, lecz tylko jej część. Czeska Rada Narodowa została bowiem kreowana przez Zgromadzenie Narodowe spośród deputowanych do Zgromadzenia, wybranych w krajach czeskich, a w jej skład weszli także przedstawiciele życia politycznego i społecznego, dokooptowani przez samą Radę.[34]

4

Kolejnym problemem, stanowiącym przedmiot konstytucyjnych przepisów prawa wyborczego, jest zagwarantowanie obywatelom swobodnego wyboru przedstawicieli. Gwarancję taką stwarzają te przepisy konstytucji, które wymagają dokonania wyboru przedstawicieli w głosowaniu tajnym. Są one zawarte we wszystkich konstytucjach, również i w tych, które wyraźnie nie proklamują ogólnej zasady „swobody" czy „wolności" wyborów. Zasada ta jest zresztą wyraźnie sformułowana tylko w niektórych konstytucjach, a mianowicie w konstytucjach: Albanii, Bułgarii, NRD.[35] Pozostałe zaś konstytucje wyraźnie jej nie precyzują, ograniczając się jedynie do ustalenia jednej tylko gwarancji swobodnego wyboru przedstawicieli, tj. tajnego głosowania. Zasada tajnego głosowania — aczkolwiek niezwykle ważna — nie może sama przez się zagwarantować swobodnego przeprowadzenia wyborów. Odnosi się ona bowiem do podjęcia decyzji w ostatnim etapie postępowania wyborczego. Wychodząc z tego założenia, konstytucja czechosłowacka z r. 1948 stwierdza: „Prawo wyborcze do organów przedstawicielskich jest [...] tajne" [36], zaś konstytucja NRD z r. 1968 przewiduje: „Izba Ludowa składa się z deputowanych wybranych przez lud na okres pięciu lat w [...] tajnych wyborach." [37] Sformułowania te nie są jednak zbyt precyzyjne, skoro tajne może być wyłącznie głosowanie, a nie wybory czy prawo wyborcze.

[33] Art. 147 ustawy konstytucyjnej nr 143 z 27 X 1968 r. o federacji czechosłowackiej.

[34] Zob. M. Kruk: *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976, s. 211.

[35] Art. 5 konstytucji albańskiej z r. 1946; art. 2 konstytucji bułgarskiej z r. 1947 oraz art. 2 ust. 2 konstytucji bułgarskiej z r. 1971; art. 54 konstytucji NRD z r. 1949.

[36] Art. IV ust. 2 konstytucji.

[37] Art. 54 konstytucji.

Konstytucyjne przepisy, wyrażające zasadę tajnego głosowania, są na ogół bardzo lakoniczne i ograniczają się właściwie do jej wymienienia. Jedyną konstytucją, która określa tę zasadę, jest radziecka konstytucja z r. 1977. Przewiduje ona, iż tajne głosowanie wyklucza możliwość sprawowania kontroli nad wyrażaniem woli przez wyborców.[38] Pozostałe konstytucje w ogóle nie określają konsekwencji przyjęcia zasady tajnego głosowania i gwarancji jej realizacji. Wydaje się jednak, że sam fakt zamieszczenia w konstytucjach zasady tajnego głosowania wywołuje określone konsekwencje dla organów państwa i w ogóle dla wszystkich uczestników postępowania wyborczego.

Na wstępie należy podkreślić, że zasada ta zakłada stworzenie takich warunków, które wykluczyłyby możliwość głosowania jawnego. Chodzi zarówno o warunki polityczne, jak i formalnoprawne. Nie tu miejsce na szczegółową analizę warunków politycznych, od których zależy realizacja zasady tajnego głosowania. Ograniczę się natomiast do wskazania dwóch warunków formalnoprawnych, które — jak się wydaje — wynikają z przyjęcia tej zasady. Pierwszy polega na ustawowym zobowiązaniu organów przygotowujących lokal wyborczy do wyposażenia go w specjalne pomieszczenie tak zorganizowane, by wykluczało możliwość jawnego podejmowania przez wyborców ich decyzji wyborczych. Drugim zaś warunkiem, niezbędnym przy realizacji konstytucyjnej zasady tajnego głosowania, jest ustawowe zobowiązanie wyborców do podejmowania ich decyzji wyborczych wyłącznie w tym pomieszczeniu. Brak tego ostatniego warunku umożliwia wyborcom — na co wskazuje praktyka — kształtowanie treści ich decyzji w obecności innych osób, co niewątpliwie narusza konstytucyjną zasadę tajnego głosowania.

Realizacja zasady „swobody wyborów" i związanej z nią zasady tajnego głosowania stanowi niezbędny warunek identyfikacji wyborców z ich przedstawicielami, a tych ostatnich — z wyborcami. Właśnie dlatego, wydaje się, że zasady te powinny być szerzej i precyzyjniej przez konstytucje regulowane, łącznie z konstytucyjnym określeniem gwarancji ich realizacji.

5

Ważnym etapem kształtowania składu organów przedstawicielskich jest wysuwanie i zgłaszanie kandydatów na przedstawicieli. W niektórych jednak państwach, a mianowicie w Czechosłowacji i na Węgrzech etap ten nigdy nie był i nie jest konstytucyjnie regulowany. W innych —

---

[38] Art. 99 konstytucji.

jego konstytucyjna regulacja jest niepełna i lakonicza. Konstytucje ograniczają się właściwie do określenia podmiotów, które mogą brać udział w ustalaniu kandydatów na przedstawicieli, a niektóre z nich wyrażają ponadto zasadę zgłaszania kandydatów w okręgach wyborczych.

Podmioty, które mogą brać udział w ustalaniu kandydatów na przedstawicieli, są przez konstytucje różnie określane. Konstytucja NRD z r. 1949 przyznaje prawo przedstawiania kandydatur w wyborach do terenowych organów przedstawicielskich tym zrzeszeniom, które „zgodnie ze swymi statutami dążą do demokratyzacji życia publicznego na podstawie niniejszej konstytucji i których organy wybierane są przez ich członków", zaś w wyborach do Izby Ludowej tym zrzeszeniom, które „zgodnie ze swymi statutami dążą do demokratyzacji życia państwowego i społecznego całej Republiki i które swą działalnością obejmują obszar całego Państwa". Przepis ten nie znalazł się jednak w aktualnie obowiązującej konstytucji NRD z r. 1968, gdzie ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że „wysuwanie i ocena kandydatów przez wyborców to nieodłączne socjalistyczne zasady wyborcze". W inny sposób określa podmioty, które mogą brać udział w ustalaniu kandydatów na przedstawicieli, polska ustawa zasadnicza. Według niej: „Kandydatów na posłów i członków rad narodowych zgłaszają organizacje polityczne i społeczne zrzeszające obywateli w miastach i wsiach." Inny też sposób określenia tych podmiotów znajdujemy w rumuńskich konstytucjach z r. 1952 i z r. 1965. Konstytucja rumuńska z r. 1952 przewiduje: „Prawo zgłaszania kandydatów zapewnia się wszystkim organizacjom ludzi pracy: organizacjom Rumuńskiej Partii Robotniczej, związkom zawodowym, spółdzielniom, organizacjom młodzieżowym i innym organizacjom masowym oraz stowarzyszeniom kulturalnym." Podobny przepis zawiera również konstytucja rumuńska z r. 1965, ale tylko do 20 XII 1974 r., kiedy to prawo zgłaszania kandydatów przyznano wyłącznie Frontowi Jedności Socjalistycznej.[39] Ostatnią grupę konstytucji, które przewidują udział określonych podmiotów w ustalaniu kandydatur na przedstawicieli, stanowią radzieckie konstytucje z r. 1936 i z r. 1977. Według konstytucji radzieckiej z r. 1936: „Prawo wystawiania kandydatów przysługuje organizacjom społecznym i zrzeszeniom ludu pracującego: komunistycznym organizacjom partyjnym, związkom zawodowym, spółdzielniom, organizacjom młodzieżowym, stowarzyszeniom kulturalnym." Organizacje te wymienia również radziecka konstytucja z r. 1977, przyznaje ona prawo wysuwania kandydatów na deputowanych „[...] innym organizacjom społecznym, kolektywom pracowniczym, a także zebraniom osób wojskowych w jedno-

---

[39] Zob. J. Zakrzewska: *O zmianach w Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii*, „Studia Prawnicze" 1976, nr 1—2, ss. 63—64.

stkach wojskowych.” Konstytucja ta rozszerza więc krąg podmiotów, którym przysługuje prawo wysuwania kandydatów na przedstawicieli.

Konstytucje przyznają prawo zgłaszania lub wysuwania kandydatów określonym grupom społecznym, a nie indywidualnym wyborcom. Akt zgłoszenia i wysunięcia kandydatur ma zatem charakter społeczny. O ile jednak zgłaszanie kandydatów należy wyłącznie do organizacji społecznych i politycznych, o tyle prawo wysuwania kandydatów konstytucje przyznają wyborcom (konstytucja NRD z r. 1968), organizacjom społecznym, kolektywom pracowniczym oraz zebraniom osób wojskowych w jednostkach wojskowych (konstytucja radziecka z r. 1977). Łatwo przy tym zauważyć, że konstytucje nie określają treści pojęcia prawa zgłaszania, przedstawiania czy wysuwania kandydatów. Zakładają więc ustalenie treści tych pojęć w pozakonstytucyjnych aktach prawnych lub (i) w praktyce.

Wyrażając zasadę zgłaszania czy wysuwania kandydatów przez organizacje, konstytucje europejskich państw socjalistycznych — z wyjątkiem konstytucji PRL z r. 1952 i ZSRR z r. 1977 — wskazują na ich pewne cechy strukturalno-organizacyjne i (lub) społeczno-polityczne. W szczególności wymagają, by organizacje te wybierały swoje organy w sposób demokratyczny i dążyły do demokratyzacji życia publicznego, a w przypadku organizacji wysuwających kandydatów do parlamentu — także działały na obszarze całego państwa (konstytucja NRD z r. 1949); posiadały masowy charakter (konstytucja rumuńska z r. 1952 oraz konstytucja rumuńska z r. 1965 w brzmieniu obowiązującym do 20 XII 1974 r.); wyrażały interesy ludu pracującego (konstytucje rumuńskie z r. 1952 i r. 1965 oraz konstytucja radziecka z r. 1936). Ta ostatnia cecha organizacji społecznych wynika także z konstytucyjnych przepisów dotyczących prawa zrzeszenia się obywateli. Nie musi ona zatem być wyrażana przez konstytucyjne przepisy prawa wyborczego. Dlatego też konstytucja ZSRR z r. 1977 — inaczej niż radziecka konstytucja z r. 1936 — nie nazywa organizacji wysuwających kandydatów na deputowanych organizacjami ludu pracującego. Należy dodać, że niektóre konstytucje, a mianowicie konstytucje rumuńskie i radzieckie, wymieniają różne rodzaje organizacji dysponujących prawem zgłaszania lub wysuwania kandydatów na przedstawicieli. Ma to na celu pełniejsze określenie charakteru organizacji dysponujących tym prawem.

Nie został natomiast konstytucyjnie określony „sposób” korzystania z prawa zgłaszania i wysuwania kandydatów. W szczególności konstytucje nie rozstrzygają, czy wymienione w nich podmioty mogą z tego prawa korzystać oddzielnie, czy tylko wspólnie. Stwarzają więc możliwość formułowania kilku oddzielnych list kandydatów lub jednej, wspólnej listy, obejmującej kandydatów zgłaszanych lub wysuniętych przez różne organizacje. Występująca w państwach socjalistycznych, praktyka zgła-

szania w wyborach tylko jednej wspólnej listy kandydatów czy jednego wspólnego kandydata nie jest wyraźnie określona przez konstytucyjne przepisy, ale też nie jest z nimi sprzeczna. Nie dotyczy to, rzecz jasna, obowiązującej rumuńskiej konstytucji, która przyznaje prawo zgłaszania kandydatów wyłącznie Frontowi Jedności Socjalistycznej. Rumuńska konstytucja z r. 1965 jest zresztą jedyną konstytucją, która takie rozwiązanie przyjmuje. Nie czynią tego nawet nowsze konstytucje europejskich państw socjalistycznych, które określają charakter i rolę Frontu Narodowego w systemie politycznym. Konstytucje te nie zawierają też przepisów wyraźnie ustalających zasadę obligatoryjnego zgłaszania wspólnych list kandydatów (wspólnego kandydata). W szczególności zasada ta nie wynika — moim zdaniem — z konstytucyjnych przepisów przewidujących trwałe współdziełanie różnych sił politycznych i społecznych w ramach organizacji (ruchu) Frontu Narodowego. Poszczególne partie i organizacje mogą przecież zgłaszać swoje listy kandydatów w oddzielnych okręgach wyborczych. W tym przypadku zasada trwałego współdziałania różnych sił społeczno-politycznych w procesie budownictwa socjalistycznego nie jest naruszona, skoro proces ten nie ogranicza się do okresu wyborów, a rywalizacja między tymi siłami — w warunkach zgłaszania w danym okręgu kandydatów jednej tylko partii czy organizacji — jest wykluczona. Wydaje się zatem, że konstytucyjne przepisy dotyczące Frontu Narodowego — z wyjątkiem rumuńskich przepisów konstytucyjnych — jednoznacznie nie określają „sposobu" korzystania przez wymienione w konstytucjach podmioty z prawa zgłaszania (wysuwania) kandydatów.

Wskazując na podmioty, które mogą brać udział w ustalaniu kandydatów na przedstawicieli, konstytucje radzieckie i rumuńskie przewidują zgłaszanie kandydatów w okręgach wyborczych. O ile jednak w radzieckiej konstytucji z r. 1936, a także w rumuńskiej konstytucji z r. 1952 zasada zgłaszania kandydatów w okręgach wyborczych została wyraźnie wyrażona [40], o tyle w aktualnie obowiązujących konstytucjach Rumunii i Związku Radzieckiego zasada ta nie została wyraźnie sformułowana. Wynika ona jednak z konstytucyjnej zasady wyboru przedstawicieli w okręgach wyborczych, występującej zresztą nie tylko w Rumunii i w Związku Radzieckim, lecz również w Albanii, Bułgarii i do 22 XII 1960 r. w Polsce.[41]

---

[40] Zob. art. 141 radzieckiej konstytucji z r. 1936 oraz art. 100 ust. 1 konstytucji rumuńskiej z r. 1952.

[41] Zob. art. 44 ust. 1 i 81 konstytucji rumuńskiej z r. 1965; art. 101 ust. 1 i 110 ust. 2 konstytucji radzieckiej z r. 1977; art. 68 ust. 1 konstytucji albańskiej z r. 1977; art. 68 konstytucji bułgarskiej z r. 1971; art. 16 ust. 1 konstytucji PRL w brzmieniu obowiązującym do 29 XII 1960 r.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że w europejskich państwach socjalistycznych konstytucyjna regulacja mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów jest ogólnikowa i fragmentaryczna lub — jak to ma miejsce w Czechosłowacji, czy na Węgrzech — w ogóle nie występuje. Stanowi to konsekwencję oddziaływania tradycji nieregulowania lub bardzo oszczędnego normowania tych zagadnień w aktach prawnych. Nie oznacza to jednak, że kontynuowanie tej tradycji w warunkach państwa socjalistycznego jest niezbędne i pożądane. Mechanizm wyłaniania i zgłaszania kandydatów stanowi bowiem na tyle istotny element postępowania wyborczego, że powinien być w pełnym zakresie przez konstytucje regulowany.

IV

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można zwięźle określić główne cechy konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego w europejskich krajach socjalistycznych:

1. Konstytucje regulują zasady i instytucje postępowania wyborczego w różnych swoich częściach. Na szczególną uwagę zasługują jednak konstytucje: polska z r. 1952, radzieckie z r. 1936 i r. 1977, rumuńska z r. 1952 oraz węgierska z r. 1949. Wyodrębniają one bowiem przepisy prawa wyborczego w formie osobnego rozdziału. Zmiana miejsca przepisów prawa wyborczego w systematyce konstytucji wystąpiła zwłaszcza w Rumunii w r. 1952 i w r. 1965 oraz w Związku Radzieckim w r. 1977.

2. Konstytucje regulują system wyborczy w ograniczonym zakresie. W szczególności niektóre zagadnienia systemu wyborczego w ogóle nie stanowią przedmiotu konstytucyjnej regulacji, zaś inne są wyjątkowo konstytucyjnie normowane. W najszerszym zakresie regulują system wyborczy konstytucje: polska z r. 1952, rumuńska z r. 1952 i z r. 1965, radzieckie z r. 1936 i z r. 1977. Bardzo ograniczony zakres konstytucyjnej regulacji systemu wyborczego występuje w Albanii, Bułgarii, Czechosłowacji, a także na Węgrzech. Wyraźne poszerzenie zakresu tej regulacji miało miejsce jedynie w Rumunii (w r. 1952) oraz w Związku Radzieckim (w r. 1977).

3. Poszczególne zagadnienia systemu wyborczego są z reguły fragmentaryczne i ogólnikowo unormowane. Nie dotyczy to jednak zasady powszechności prawa wyborczego, która została względnie szczegółowo uregulowana. Wymieniając bowiem tę zasadę, konstytucje wyraźnie przyznają prawa wyborcze wszystkim obywatelom, którzy osiągnęli określony wiek, a także — z wyjątkiem konstytucji czechosłowackich, NRD, węgierskiej w brzmieniu obowiązującym od r. 1972 — zawierają tzw. prze-

pisy antycenzusowe i (lub) przepisy określające kategorie osób, którym nie przysługują prawa wyborcze. Zmiany konstytucyjnych przepisów dotyczących zasady powszechności prawa wyborczego wystąpiły w latach sześćdziesiątych, a przede wszystkim siedemdziesiątych i miały miejsce w Albanii, Bułgarii, NRD, Rumunii i w Związku Radzieckim. Polegały one zwłaszcza na: 1) obniżeniu granicy wieku niezbędnej dla uzyskania biernego prawa wyborczego do parlamentu (NRD i ZSRR); 2) bardziej precyzyjnym określeniu wyjątków od zasady powszechności (Bułgaria, Rumunia, Związek Radziecki); 3) zrezygnowaniu z przepisów antycenzusowych (Albania, Rumunia, Związek Radziecki).

4. Konstytucyjna regulacja zasady równości prawa wyborczego jest na ogół fragmentaryczna i ogólnikowa. Obowiązujące konstytucje — z wyjątkiem konstytucji radzieckich i węgierskiej — w sposób wyraźny nie odróżniają formalnego od materialnego aspektu tej zasady oraz nie ustalają — z wyjątkiem rumuńskiej konstytucji — gwarancji dla równej „siły" głosów. Konstytucje te zawierają mniej przepisów dotyczących zasady równości prawa wyborczego niż niektóre konstytucje uchwalone w latach czterdziestych i pięćdziesiątych, które określały stałą normę przedstawicielstwa.

5. Konstytucyjne przepisy dotyczące zasady bezpośredniości prawa wyborczego mają charakter bardzo zwięzły. Konstytucje — z wyjątkiem konstytucji radzieckich i nie obowiązującej już rumuńskiej z r. 1952 — ograniczają się właściwie do jej wyszczególnienia. Na uwagę zasługuje jednak konstytucja NRD z r. 1968, która w ogóle nie wyraża zasady bezpośredniości prawa wyborczego oraz konstytucja węgierska z r. 1949, która od r. 1972 przewiduje pośredni sposób wybierania rad szczebla wojewódzkiego oraz Rady Stołecznej miasta Budapesztu.

6. Wszystkie konstytucje wymagają dokonania wyboru przedstawicieli w głosowaniu tajnym, ale tylko radziecka konstytucja z r. 1977 precyzuje treść zasady tajnego głosowania. W szczególności konstytucje nie określają gwarancji realizacji tej zasady oraz konsekwencji jej przyjęcia dla uczestników postępowania wyborczego.

7. Niektóre konstytucje, a przede wszystkim konstytucje NRD z r. 1949 i r. 1968, PRL z r. 1952, Rumunii z r. 1952 i z r. 1965 oraz Związku Radzieckiego z r. 1936 i r. 1977, regulują mechanizm wyłaniania i zgłaszania kandydatów na przedstawicieli. Regulacja ta jest niepełna i lakoniczna. Konstytucje ograniczają się do określenia podmiotów, które mogą brać udział w ustalaniu kandydatur, zaś niektóre przewidują także zgłaszanie kandydatów w okręgach wyborczych. Prawo zgłaszania (wysuwania) kandydatów na przedstawicieli konstytucje przyznają różnym podmiotom, a przede wszystkim organizacjom społeczno-politycznym (konstytucje NRD z r. 1949, PRL z r. 1952, Rumunii z r. 1952 i r. 1965,

Związku Radzieckiego z r. 1936 i r. 1977), grupom środowiskowym (konstytucja radziecka z r. 1977), wyborcom (konstytucja NRD z r. 1968). Na szczególną uwagę zasługuje rumuńska konstytucja z r. 1965, która od r. 1974 przyznaje to prawo wyłącznie Frontowi Jedności Socjalistycznej. Przyznając prawo zgłaszania (wysuwania) kandydatów na przedstawicieli różnym organizacjom społeczno-politycznym, konstytucje nie określają jednak sposobu korzystania z tego prawa przez wymienione organizacje. Zmiany konstytucyjnych przepisów, dotyczących mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów, wystąpiły w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych we wszystkich państwach i posiadały różny charakter. W NRD nastąpiło pogłębienie lakoniczności konstytucyjnej regulacji tego mechanizmu, skoro konstytucja z r. 1968, rezygnując z określenia cech strukturalno-organizacyjnych i społeczno-politycznych organizacji dysponujących prawem przedstawiania kandydatur, ogranicza się do stwierdzenia, że „wysuwanie i ocena kandydatów przez wyborców to nieodłączne socjalistyczne zasady wyborcze". W PRL w r. 1960 nastąpiła dekonstytucjonalizacja zasady wybierania przedstawicieli w okręgach wyborczych, co doprowadziło do pogłębienia fragmentarycznego charakteru konstytucyjnej regulacji mechanizmu wyłaniania i zgłaszania kandydatów na przedstawicieli. Natomiast w Rumunii — jak się wydaje — konstytucyjne przepisy określające podmioty dysponujące prawem zgłaszania kandydatów na przedstawicieli stały się bardziej przejrzyste i precyzyjne, dzięki konstytucyjnemu usankcjonowaniu praktyki zgłaszania kandydatów na reprezentantów wyłącznie przez ogniwa Frontu Jedności Socjalistycznej. Wreszcie w Związku Radzieckim nowa konstytucja z r. 1977 ogranicza się tylko do poszerzenia zakresu podmiotów, którym przysługuje prawo wysuwania kandydatów o pewne grupy środowiskowe, tzn. kolektywy pracownicze i zebrania osób wojskowych w jednostkach wojskowych.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу положений избирательного права в конституциях европейских социалистических стран, за исключением конституций Югославии. Благодаря анализу, было установлено несколько принципальных черт конституционного регулирования избирательной системы в этих государствах. Их можно выразить в нескольких пунктах:

1. Конституции регулируют принципы и институты избирательного производства в своих разных частях. Особого внимания, однако, заслуживают следующие конституции: польская от 1952 г., советская от 1936 г. и от 1977 г., румынская от 1952 г. и венгерская от 1949 г., ибо конституции эти выделяют положения избирательного права в виде отдельного раздела.

2. Конституции регулируют избирательную систему ограничено. Особенно некоторые вопросы избирательной системы (например, способ голосования, принципы установления результатов выборов) вообще не составляют предмета

конституционного регулирования, а другие (например, избирательные органы) нормированы весьма полно. Широко регулируют избирательную систему следующие конституции: Польши от 1952 г., Румынии от 1952 г. и от 1965 г., Советского Союза от 1936 г. и 1977 г.

3. Отдельные вопросы избирательной системы унормированы, как правило, фрагментарно и общо. Исключением является принцип всеобщности избирательного права, который урегулирован сравнительно обстоятельно.

3. В большей части конституций избирательная система опирается на так называемом четырехпринципном избирательном праве. Это, однако, не относится к Конститиции ГДР от 1968 г., в которой вообще отсутствует принцип непосредственности избирательного права, и к Конституции Венгрии от 1949 г., в которой с 1972 г. обязывает косвенный способ выборов в советы воеводской ступени и Столичного совета.

5. Некоторые конституции (чехословацкая и венгерская) способ выдвижения кандидатов в представители не регулируют вообще, другие же делают это лаконично и неполно. Это вызывает обоснованные сомнения, ввиду существенного значения данного этапа во всем избирательном праве.

RÉSUMÉ

L'article est consacré à l'analyse des prescriptions du droit électoral contenues dans les constitutions des pays socialistes européens, exception faite des constitutions yougoslaves. Cette analyse permet la définition de quelques traits fondamentaux du règlement constitutif du système électoral dans ces pays. On peut les présenter dans les points suivants:

1. Les constitutions, dans leurs diverses parties, règlent les principes et les institutions de la procédure électorale. Il faut cependant attirer une attention particulière sur les constitutions: polonaise de 1952, soviétiques de 1936 et de 1977, roumaine de 1952 et hongroise de 1949, car elles traitent les prescriptions du droit électoral sous forme d'un chapître isolé.

2. Les constitutions règlent le système électoral dans une étendue limitée. En particulier, certains problèmes du système électoral (p. ex. système de vote, principes de définition des résultats des élections) ne font point l'objet du règlement constitutif, tandis que les autres (p. ex. organes électoraux) sont établis par la constitution exceptionnellement. Dans l'étendue la plus large, le système électoral est réglé par les constitutions: de la Pologne de 1952, de la Roumanie de 1952 et de 1965, de l'Union Soviétique de 1936 et de 1977.

3. Les problèmes particuliers du système électoral sont, en règle, établis d'une façon fragmentaire et superficielle. Cependant, cela ne concerne pas le principe d'universalité du droit électoral, qui a été réglé assez minutieusement.

4. La plupart des constitutions basent le système électoral sur le droit électoral caractérisé par quatre adjectifs: universel, égal, direct et libre. Pourtant, cela ne se rapporte pas à la constitution de la Rép. Dém. Allemande de 1968 qui n'exprime point du tout le principe de droit électoral direct, ainsi qu'à la constitution de la Hongrie de 1949 qui prévoit, depuis 1972, le système indirect d'élection des conseils de voiévodie et du Conseil de la Capitale à Budapest.

5. Certaines constitutions (tchécoslovaques et hongroises) ne règlent point le problème de proposer des candidatures des représentants, les autres le font de façon incomplète et laconique. Cela évoque des doutes bien motivés, vu l'importance essentielle de cette étape dans toute la procédure d'élections.